

Implikasi Konstitusionalitas Pengaturan Syarat Domisili Calon Kepala Desa

The Implications of The Constitutionality of The Regulation of Domicile Requirements for The Candidate Head of The Village

Alia Harumdani Widjaja

Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara dan Pengelolaan
Teknologi Informasi Komunikasi

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Jln. Medan Merdeka Barat No. 6, Jakarta 10110

E-mail: alia@mkri.id

Naskah diterima: 02/05/2017 revisi: 02/06/2017 disetujui: 04/06/2017

Abstrak

Desa sebagai entitas terkecil dari suatu pemerintahan daerah memiliki peran penting untuk mensukseskan pembangunan nasional. Karena itulah, eksistensi desa tetap tidak dapat dilepaskan dari pengaturan pemerintah pusat dan diakomodir keberadaannya melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Salah satu ketentuan yang dirasa melanggar hak konstitusional warga desa adalah ketentuan Pasal 33 huruf g Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menyatakan "*calon kepala desa wajib memenuhi persyaratan : terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran*". Ketentuan tersebut dianggap memangkas hak banyak penduduk yang ingin berkarya menjadi kepala desa namun belum sampai satu tahun domisilinya. Namun, akhirnya pada tanggal 23 Agustus 2016, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa ketentuan tersebut bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Lumrahnya suatu Putusan Pengadilan, akan menimbulkan juga rasa kekhawatiran terhadap implikasi yang

dapat timbul akibat Putusan MK tersebut. Penulis memberikan simpulan terdapat beberapa implikasi atau simpul keterlibatan yang muncul yakni Pemilihan Kepala Desa merupakan rezim pemerintahan Daerah dan bukan rezim pemilihan umum, adanya anggapan dan kekhawatiran, bahwa kepala desa yang terpilih dan bukan dari domisili tempat dia terpilih akan memberikan potensi buruk seperti penyalahgunaan wewenang demi kepentingan elit desa, Terbukanya kesempatan bagi calon kepala desa yang berasal dari luar domisili setempat justru membuka peluang bagi sumber daya manusia yang bermutu tinggi untuk memajukan desa dan perlu adanya penyesuaian peraturan teknis dibawah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang berkaitan dengan syarat domisili.

Kata kunci : Implikasi, Syarat Domisili, Calon Kepala Desa

Abstract

Village as the smallest entity of a local government has an important role to play in the success of national development. Therefore, the existence of the village remains inseparable from the central government's arrangements and its existence is accommodated through Law of the Republic of Indonesia Number 6 of 2014 concerning Village. One of the provisions deemed to violate the constitutional rights of the villagers is the provision of Article 33 Sub-Article g of the Law of the Republic of Indonesia Number 6 Year 2014 cconcerning Village stating that "the candidate for village head must be registered as resident and stay in the local village at least 1 (one) year before registration ". The provision is considered to cut the rights of many residents who want to contribute as village head but whose domicie as a resident in the village is not yet close to one year. However, finally on August 23, 2016, the Constitutional Court declared that the provision was inconsistent with the 1945 Constitution and had no binding legal effect. Usually, a court decision, can give cause a sense of apprehension about the implications that may arise due to the Constitutional Court's decision. The writer gives conclusion concerning the implications of the constitutionality of the regulation of domicile requirements for the candidate head of the village namely ; The election of the village head is a regime of regional government and not the election regime, The assumption and concern that the elected village head who is not from the domicile where he was elected will provide such an abuse of authority for the interests of the village elite, There are opportunities for prospective village heads from outside the local domicile which means opens opportunities for high quality human resources to advance the village, There needs to be an adjustment of technical regulations under Law of the Republic of Indonesia Number 6 Year 2014 Concerning Village related to the requirements of domicile.

Keywords : *Implication, Domicile Requirements, The Candidate Head of Village*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Desa sebagai salah satu unsur “terkecil” dari suatu pemerintahan daerah rupanya memiliki peran “penting” dalam mensukseskan pembangunan nasional bahkan saking pentingnya Kementerian Dalam Negeri menyematkan predikat “ujung tombak pembangunan nasional” kepada Desa.¹ Mengapa demikian ? Hal ini tentunya tidak dapat dilepaskan dari komposisi penduduk di wilayah Indonesia yang tersebar hidup di perkotaan dan pedesaan, dimana kehidupan di Pedesaan relatif penduduknya miskin dan memiliki SDM yang terbatas bahkan cenderung dibawah rata-rata pendidikan penduduk di perkotaan.

Sebelum adanya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Undang-Undang Desa) yang disahkan pada tanggal 18 Desember 2013 yang lalu, pengaturan tentang Desa selalu menjadi bagian pengaturan dari Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Desa sebagai suatu entitas terkecil dibawah Kabupaten atau Kota terkadang mengalami kesulitan untuk mengatur bahkan mengembangkan potensi dan aset desanya. Beberapa kelemahan dari pengaturan sebelum era Undang-Undang Desa diantaranya adalah² anggaran desa yang minim (alokasi dana kurang dari 1% dari sumber dana APBN untuk setiap desa), pengurusan program pembangunan desa-desa yang diserahkan melalui beberapa kementerian sektoral³ yang dianggap terlalu banyak “tangan-nya” sehingga tidak komprehensif dan justru merumitkan, pembangunan desa tidak dilaksanakan oleh orang desa dengan semangat gotong royong, melainkan oleh institusi sektoral (SKPD) dan pihak ketiga (kontraktor), serta rakyat desa yang seringkali hanya dijadikan objek pembangunan dan bukan subjek pembangunan.

Penguatan Desa terutama untuk ekonomi domestik sangatlah penting kiranya dan tidak terlepas kaitannya dengan kepemimpinan suatu desa yang berujung pada peningkatan kualitas sumber daya manusianya.

Ihwal kedudukan desa dan hubungannya dengan negara atau daerah, paradigma baru pembaruan desa diawali dari membebaskan cara pikir kebijakan

¹ Ayip Mufich, “Desa, Ujung Tombak Pembangunan Nasional”, <http://www.kemendagri.go.id/article/2011/09/21/desa-ujung-tombak-pembangunan-nasional>, diunduh 17 April 2017.

² Budiman Sudjatmiko, “Desa Hebat, Indonesia Hebat”, dalam Alex, *Desa Kuat, Indonesia Hebat*, Cetakan Pertama, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2015, h. 9.

³ Kementerian tersebut diantaranya Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pekerjaan Umum, Kementerian Pertanian, Kementerian Kelautan, Kementerian Kesejahteraan, Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Kementerian Daerah Tertinggal (sebelum berubah dengan nomenklatur sekarang), dan lain-lain.

yang menempatkan desa sebagai miniatur negara, menjadikan otonomi desa hanya sebagai bagian atau derivasi dari otonomi daerah. Proses penaklukan desa lewat metode negaraisasi (*state formation*) yang berlangsung keras selama masa Orde Baru⁴, “sukses” memberangus otonomi desa dan menisbikan eksistensi politik lokal yang telah lama berakar di masyarakat. Dalam tata administrasi publik, kedudukan desa dengan paradigma yang baru berarti mengeluarkan desa dari sub ordinasi organisasi negara, kembali menempatkannya sebagai entitas politik otonom dan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki regulasi sendiri dalam mengelola kehidupan desa.⁵ Namun, kesemuanya itu mengarah pada kondisi ideal suatu desa yang dikaitkan dengan kemandiriannya dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Kemandirian, jika dikaitkan dengan pengelolaan desa atau daerah termasuk juga berhubungan dengan penentuan anggaran dan perangkat desa serta pemimpin desanya juga. Dalam hal, memilih kepala desa, masyarakat desa jelas tidak boleh terlalu dibatasi untuk urusan berdemokrasi karena sejatinya adanya demokrasi masyarakat desa untuk memilih merupakan bukti pendewasaan masyarakat desa dalam menggunakan haknya untuk menentukan seorang pemimpin masyarakat yang dapat mendengar aspirasi dan tuntutan masyarakatnya. Persyaratan sebagai seorang pemimpin desa seharusnya tidak perlu dibuat rumit dan cenderung mempersulit orang yang ingin memberikan kontribusinya kepada daerah tersebut. Sebagai salah satu bukti adanya ketentuan yang dianggap mempersulit, yakni adanya ketentuan Pasal 33 huruf g Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menyatakan “calon kepala desa wajib memenuhi persyaratan : terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran”. Ketentuan tersebut dianggap memangkas hak banyak penduduk yang ingin berkarya menjadi kepala desa namun belum sampai satu tahun domisilinya. Pada tanggal 23 Agustus 2016, Mahkamah Konstitusi akhirnya menyatakan bahwa ketentuan tersebut bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Bagi sebagian kalangan, hal tersebut diapresiasi karena hak untuk mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus

⁴ Lihat juga pada Sutoro Eko, dkk, *Desa Membangun Indonesia*, Yogyakarta : Forum Pengembangan Pembaharuan Desa, 2014, h. 15 s.d. 16. Sejak Orde Baru negara memilih cara modernisasi-integrasi-korporatisasi ketimbang rekognisi (pengakuan dan penghormatan). UU No. 5/1979, UU No. 22/1999 maupun UU No. 32/2004 sama sekali tidak menguraikan dan menegaskan asas pengakuan dan penghormatan terhadap desa atau yang disebut nama lain, kecuali hanya mengakui daerah-daerah khusus dan istimewa. Banyak pihak mengatakan bahwa desentralisasi hanya berhenti di kabupaten/kota, dan kemudian desa merupakan residu kabupaten/kota. Melalui regulasi itu pemerintah selama ini menciptakan desa sebagai pemerintahan semu (*pseudo government*). Posisi desa tidak jelas, apakah sebagai pemerintah atau sebagai komunitas. Kepala desa memang memperoleh mandat dari rakyat desa, dan desa memang memiliki pemerintahan, tetapi bukan pemerintahan yang paling bawah, paling depan dan paling dekat dengan masyarakat. Pemerintah desa adalah organisasi korporatis yang menjalankan tugas pembantuan dari pemerintah, mulai dari tugas-tugas administratif hingga pendataan dan pembagian beras miskin kepada warga masyarakat.

⁵ Muhammad Zin dan Ahmad Tarmiji Alkhudri, *Sosiologi Pedesaan : Teoretisasi dan Perkembangan Kajian Pedesaan di Indonesia*, Jakarta : Rajawali Press, 2016, h. 69.

untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan sebagai kepala desa dan perangkat desa telah terwujudkan, namun, ternyata implikasi di sisi yang lain juga timbul, sebagaimana lumrahnya suatu putusan pengadilan selalu akan menuai pro dan kontra di kalangan masyarakat.

B. Perumusan Masalah

Apa implikasi yang dapat ditimbulkan dari konstitusionalitas pengaturan syarat domisili selama satu tahun bagi calon kepala desa ?

PEMBAHASAN

Secara keseluruhan, isi materi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Desa (selanjutnya disebut dengan UU Pemerintahan Desa), menunjukkan adanya keterkaitan yang sangat mendominasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terhadap Desa, khususnya Pemerintah Daerah. Jika ditinjau dari perspektif kewajaran, jelas hal tersebut sah-sah saja, mengingat Desa memang merupakan suatu bagian administratif terkecil dari suatu pemerintahan daerah. Ditelisik lebih lanjut, Pasal 7 sampai dengan Pasal 22 Undang-Undang Pemerintahan Desa mengamanatkan kewenangan Pemerintah Daerah untuk melakukan penataan sampai dengan menerima laporan pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan desa itu sendiri.

Hubungan Desa dengan Daerah

Posisi kedudukan Desa termasuk dengan Kepala Desa dan Perangkat Desanya perlu dipahami sebagai penyelenggara urusan yang dilaksanakan dalam rangka pemerintahan dalam arti luas untuk melayani kepentingan masyarakat. Pasal 2 dan Pasal 5 UU Pemerintahan Desa menegaskan secara implisit bahwa Desa berkedudukan sebagai bagian dari Pemerintahan Daerah. Mengutip pendapat dari Bagir Manan,⁶ Rosjidi Ranggawidjaja berpendapat bahwa Pemerintahan Desa yang ada sekarang ini lebih tepat disebut sebagai pemerintahan semu atau bayang-bayang (*quasi government organization*), sebab sudah kehilangan “jati dirinya” sebagai Desa yang mandiri yang dianggap sebagai suatu komunitas sosial pada masa lampau.

⁶ Tim Klinik Hukumonline, “Kedudukan Desa dan Kepala Desa Dalam Ketatanegaraan Indonesia, <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt52f6ce3253a76/kedudukan-desa-dan-kepala-desa-dalam-ketatanegaraan-indonesia>, diunduh 1 Mei 2017.

Keberadaan kepala desa seyogyanya merupakan pimpinan desa yang mengatur segala persoalan desa termasuk mengelola sistemnya demi memperkuat ekonomi domestik dan menyejahterakan anggota desanya. Sebab, persoalan kelembagaan pemerintahan Desa biasanya diikuti oleh kompleksitas persoalan di tingkat masyarakat, utamanya yang berkaitan erat dengan keberlanjutan perekonomian di desa yakni akses terhadap lahan pertanian dan/atau lahan garapan.⁷ Desa yang memiliki otonomi merupakan desa yang memiliki kekuasaan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya sendiri demi terwujudnya kesejahteraan dan idealnya otonomi tersebut bukanlah merupakan otonomi desa yang berasal dari pemerintah melainkan asli ada pada desa itu sendiri.⁸ Hal ini dapat bermuara kepada kemandirian desa tersebut untuk mengatur pemerintahannya termasuk mewujudkan demokrasi pemilihan kepala desa sebagai tonggak utama “nahkoda” dari suatu desa untuk membawa kemana desa akan bergerak. Oleh karena itu pemilihan kepala desa itu penting digantungkan dengan kebutuhan dari penduduk desa itu sendiri.

Desa

Desa adalah pondasi sekaligus ujung tombak pembangunan dan pelayanan publik. Desa menentukan keberhasilan pembangunan daerah dan sebagai pusat dari pembangunan ekonomi, sosial, budaya, politik, dan hukum. Selain itu, desa juga merupakan benteng terakhir bangsa dalam menahan laju serangan industrialisasi yang merusak kekuatan modal sosial desa.⁹ Bintarto dan Kartohardikusumo mendefinisikan desa sebagai suatu kesatuan hukum tempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri.¹⁰ Berdasarkan definisi diatas, maka dapat disimpulkan bahwa kekuasaan untuk mengadakan pemerintahan sendiri merupakan kekuasaan yang paling hakiki dan paling penting untuk dimiliki oleh masyarakat desa. Desa merupakan soko terkuat dari sebuah negara yang memiliki otonomi besar dalam mengatur siklus budaya masyarakat secara natural. Sebegitu besarnya peran desa dalam sebuah negara, tentu tidak bisa hanya dilihat sebagai pabrik industri penyedia bahan pangan saja, tetapi juga sebagai penyedia sumber daya manusia yang *real*. Desa sebagai kampung

⁷ Moh. Amin Dj. Naraibo, “Pembaruan Pemerintahan Desa Persiapan Bulili” dalam Bernadus Steny, *Dari Desa Tentang Desa*, Cetakan I, Bantaya (Palu) dan Yayasan kemala (Jakarta), Palu, 2005, h. 35.

⁸ HAW. Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat Dan Utuh*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2004, h. 165.

⁹ Gunawan Sumodiningrat dan Ari Wulandari, *Membangun Indonesia Dari Desa : Pemberdayaan Desa sebagai Kunci Kesuksesan Pembangunan Ekonomi Untuk Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat*, Yogyakarta : Media Pressindo, 2016, h. 230.

¹⁰ Bintarto, *Interaksi Desa-Kota Dan Permasalahannya*, Yogyakarta : Gmalia Indonesia, 1983, h. 11.

halaman dimana tempat rakyat merujuk dan mengidentifikasikan dirinya, menjadi poros tempat hidup berputar, tempat orang-orang dilahirkan, merajut kehidupan, membangun keluarga hingga akhirnya meninggal, tentu menjadi penentu akan pola pembangunan bangsa. Desa menurut Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹¹

Pemilihan Kepala Desa dan Syarat Pemilihan Kepala Desa

Pemilihan kepala desa merupakan pesta demokrasi, dimana masyarakat desa dapat berpartisipasi dengan memberikan suara untuk memilih calon kepala desa yang bertanggung jawab dan dapat mengembangkan serta memajukan desa tersebut. Berbicara mengenai persoalan demokrasi dalam konteks pemilihan kepala desa bukanlah sekedar mengukur tingkat partisipasi masyarakat desanya saja (partisipasi politik) dalam hal memilih kepala desanya, tetapi juga sebagai alat ukur pemerintah sebagai penyelenggara Negara untuk mampu mengontrol jalannya partisipasi masyarakat sehingga menghasilkan keputusan politik yang memiliki legitimasi yang sah di mata hukum. Pemilihan kepala desa merupakan pelaksanaan kedaulatan rakyat di desa dalam rangka memilih kepala desa yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.¹² Sedangkan kepala desa itu sendiri merupakan pejabat pemerintah desa yang mempunyai wewenang, tugas dan kewajiban untuk menyelenggarakan rumah tangga Desanya dan melaksanakan tugas dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah.¹³ Berdasarkan kedua definisi diatas, tampaklah jelas bahwa pemilihan kepala desa mengadopsi asas-asas umum suatu pemilihan dan bagian dari pelaksanaan tugas pemerintahan daerah. Pemilihan kepala desa merupakan salah satu agenda penyelenggaraan pemerintahan desa yang tidak dapat dilepaskan dari proses musyawarah desa sebagai perwujudan demokrasi permusyawaratan. Musyawarah desa adalah model pengambilan keputusan dengan menggunakan musyawarah untuk mencapai mufakat secara kolektif, seperti halnya bentuk rembug desa atau musyawarah

¹¹ Lihat Pasal 1 Angka 1, Republik Indonesia, *Undang Undang tentang Desa*, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495.

¹² Lihat Pasal 1 Angka 5, Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Pemilihan Kepala Desa*, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2092.

¹³ *Ibid.*, Lihat Pasal 1 Angka 6.

adat serta merupakan forum tertinggi dalam mengambil keputusan atas masalah-masalah strategis di Desa. Dalam pemilihan kepala desa, setiap warga mempunyai hak dan ruangan untuk menyampaikan suaranya dalam proses pemerintahan dan sebaliknya, pemerintah perlu mengakomodasi setiap suara yang berkembang dalam masyarakat yang kemudian dijadikan sebagai basis pembuatan aturan. Kemudian, setiap warga memiliki kesempatan untuk masuk berkontribusi dalam pembuatan kebijakan serta memiliki kesempatan dan hak untuk melakukan kontrol terhadap jalannya pemerintahan maupun pengelolaan kebijakan dan keuangan pemerintah.

Masyarakat yang hendak memilih kepala desa, tentunya akan memperhitungkan figur kepemimpinan calon kepala desa yang akan memimpin sebagai kepala desa melalui probabilitasnya yang memenuhi persyaratan baik termasuk memiliki *"good willing"*, visi dan misi sampai kepada peryaratan administratifnya. Sebab, peluang besar keterlibatan masyarakat dalam pembangunan pedesaan ini tidak lain tidak bukan adalah menitipkan harapan juangnya kepada pemimpin desa agar peduli pada pembangunan desanya. Pembangunan masyarakat desa merupakan suatu bentuk kolektif suatu masyarakat desa yang bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat tersebut dalam arti material dan spiritual.¹⁴ Hal ini dapat diartikan bahwa peningkatan taraf hidup masyarakat dihubungkan dengan kondisi dimana masyarakat merasa aman, tenteram, selamat dan tercukupi semua kebutuhan hidupnya yang berkaitan dengan kebutuhan harta benda yaitu sandang, pangan, papan dan kesenangannya serta kebutuhan yang berhubungan dengan rohani yaitu pendidikan, agama, adat dan yang terkait dengan masalah spiritual. Untuk itulah, kualifikasi berperan serta untuk menentukan figur kepala desa seperti apakah yang bisa memangku jabatan yang amanah dan memiliki tujuan untuk mensejahterakan warga desanya. Setiap kualifikasi yang ditentukan adakalanya berpotensi untuk memberatkan atau membebankan calon kepala desa yang ingin berkontribusi pada desanya.

Karena beratnya beban seorang kepala desa, maka, tidaklah heran jika kualifikasi untuk menjadi seorang kepala desa haruslah dibuat dan diperhitungkan secara matang. Hal yang mendasar yang harus dimiliki oleh seorang kepala desa adalah jiwa kepemimpinan, sebab, melalui jiwa kepemimpinan, sang pemimpin akan mampu mengelola beragam reaksi dari masyarakat yang dipimpinnya

¹⁴ Moeljarto Tjokrowinoto, "Peranan Kebudayaan Politik dan Kebudayaan Administrasi di dalam Pembangunan Masyarakat Desa", dalam Buletin Balai Pembinaan Administrasi, Universitas Gadjah Mada, No.3/1977, dalam Rohmat, *"Political Will* Pilih Figur Kepemilihan Calon Kepala Desa", *Millah*, Volume XII, Nomor 2, Februari 2013, h. 462.

terkait kepemimpinan yang dipikulnya. Pada saat seorang pemimpin terpilih, dia tidak hanya berhadapan dengan para pendukungnya, tetapi juga dengan orang-orang yang tidak senang dengannya yang selalu bersikap kontra dan tak henti mencari-cari kesalahannya. Jiwa kepemimpinan akan menjadi fondasi kokoh dalam menghadapi pro-kontra masyarakat dan dalam melahirkan kebijaksanaan atau pun kewibawaan. Secara substansi, jiwa kepemimpinan perlu dimiliki oleh setiap bakal calon kepala desa yang hendak melaju sebagai calon pemimpin desa. Di sisi lain, secara prosedural, setiap masyarakat desa yang hendak maju “melanglang” sebagai kepala desa perlu tunduk dan patuh pada persyaratan kepala desa yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yakni sebagai berikut :¹⁵

- a. Warga Negara Republik Indonesia;
- b. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika;
- d. Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat;
- e. Berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun pada saat mendaftar;
- f. Bersedia dicalonkan menjadi Kepala Desa;
- g. *Terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di Desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran;*
- h. Tidak sedang menjalani hukuman pidana penjara;
- i. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun setelah selesai menjalani pidana penjara dan mengumumkan secara jujur dan terbuka kepada publik bahwa yang bersangkutan pernah dipidana serta bukan sebagai pelaku kejahatan berulang-ulang;
- j. Tidak sedang dicabut hak pilihnya sesuai dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;

¹⁵ Lihat Pasal 33, Republik Indonesia, *Undang Undang tentang Desa*, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495.

- k. Berbadan sehat;
- l. Tidak pernah sebagai Kepala Desa selama 3 (tiga) kali masa jabatan; dan
- m. Syarat lain yang diatur dalam Peraturan Daerah.

Sekilas, tidak ada masalah dengan semua persyaratan tersebut, namun, untuk beberapa kalangan yang hendak mengajukan hak untuk dipilihnya dalam pemilihan kepala desa, merasa bahwa ketentuan pasal 33 huruf g Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, sangat melanggar hak-hak mereka dimana *“calon kepala desa wajib memenuhi persyaratan : terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran”*. Tentu saja, untuk sebagian kalangan beranggapan bahwa hal demikian lumrah karena, kualifikasi sebagai kepala desa bukan merupakan kualifikasi yang main-main dan harus merupakan orang yang minimal sudah mengetahui seluk beluk desa tersebut seperti apa. Beberapa orang menganggap bahwa, latar belakang sejarah desa dan situasi kondisi desa tersebut wajib diketahui atau minimal diketahui sama bakal calon kepala desa yang hendak mencalonkan diri tersebut. Hal tersebut dapat ditelusuri melalui lama tidaknya bakal calon kepala daerah tersebut berdomisili di desa tersebut. Oleh karena itu, beberapa pihak yang merasa hal tersebut sangat mencederai hak-hak konstitusional mereka, mengajukan uji materiil terhadap pasal 33 huruf g Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa ke Mahkamah Konstitusi.¹⁶

Putusan MK No. 128/PUU-XII/2015

Perkara No. 128/PUU-XII/2015 merupakan perkara yang diajukan oleh Para Ketua Asosiasi Perangkat Desa Seluruh Indonesia dan Buruh di daerah Kabupaten Lampung Tengah dan Kabupaten Lampung Utara. Para Pemohon tersebut mengajukan permohonan uji materiil Pasal 33 huruf g Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menyatakan :

*“calon kepala desa wajib memenuhi persyaratan :
g. terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di desa setempat
paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran”*.

dan Pasal 50 ayat (1) huruf c Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menyatakan :

¹⁶ Perkara teregistrasi di Mahkamah Konstitusi pada tanggal 29 Oktober 2015. Lihat <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.PerkaraRegistrasiPUU&id=18&kat=1&cari=>

(1) Perangkat desa sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 48 (Sekretaris Desa, Pelaksana Kewilayahan dan Pelaksana Teknis) diangkat dari warga desa yang memenuhi persyaratan :

- a. *Berpendidikan paling rendah sekolah menengah umum atau yang sederajat.*
- b. *.....*
- c. *Terdaftar sebagai penduduk desa dan bertempat tinggal di desa paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran.*

Sekilas, jika diperhatikan, barangkali ketentuan yang diuji-materiikan tidak terlalu memiliki dampak apa-apa, namun, bagi Pemohon, hal tersebut sangat merugikan Para Pemohon karena kedua pasal tersebut tidak mencerminkan marwah sila “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” karena tidak memberi kesempatan yang sama kepada Pemohon yang berniat dan ingin berkarya menjadi Kepala Desa atau Perangkat Desa hanya karena belum sampai satu tahun domisilinya. Pemohon membenturkannya dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), ayat (2), ayat (3), Pasal 28H ayat (2) dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945. Pada akhirnya, pada tanggal 23 Agustus 2016, Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan Pemohon dan menyatakan bahwa Pasal 33 huruf g dan Pasal 50 ayat (1) huruf c Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.¹⁷

Terkait dengan persyaratan pemilihan kepala desa, dalam pendapat Mahkamahnya menyatakan pada intinya, Mahkamah memaknai bahwa desa sebagaimana yang dimaksud dalam UU Pemerintahan Desa adalah masyarakat desa yang terstruktur dalam konteks rezim hukum pemerintahan daerah. Artinya, sebagai rezim hukum pemerintahan daerah, pelaksanaan pemilihan kepala desa dan pengangkatan perangkat desa dilakukan secara langsung oleh masyarakat desa dan pengangkatan perangkat desa tanpa mensyaratkan harus berdomisili di desa setempat telah bersesuaian dengan semangat Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan “Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.”¹⁸

Selanjutnya, Mahkamah menegaskan sudah seyogyanya pemilihan “kepala desa dan perangkat desa” tidak perlu dibatasi dengan mensyaratkan bahwa calon kepala

¹⁷ Lihat Putusan MK No. 128/PUU-XII/2015 bertanggal 23 Agustus 2016.

¹⁸ *Ibid.*,

desa atau calon perangkat desa harus “terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di desa setempat paling kurang (satu) tahun sebelum pendaftaran”. Hal tersebut sejalan dengan rezim pemerintahan daerah dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang tidak memberikan batasan syarat terkait dengan domisili atau terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di daerah setempat. Mahkamah melihat, dari perspektif negara dan merujuk kepada logika pemerintahan negara RI secara umum, satuan pemerintahan desa merupakan unit terbawah dari struktur organisasi pemerintahan daerah.

Jika dilihat berdasarkan putusan diatas, maka Mahkamah mencoba untuk melihat syarat domisili tersebut dikaitkan dengan aspek keadilan. Tidak ada alasan untuk mendiskriminasikan pilkades karena desa merupakan bagian struktur pemerintahan yang diakui dalam hukum positif. Sehingga, seharusnya semuanya sama dimata hukum tidak ada perbedaan perlakuan antara pilkades dan pilkada. Bahkan keadilan sosial untuk masyarakat desa itu hanya bisa ditentukan oleh masyarakat desa itu sendiri yang lebih memahaminya.¹⁹

Demokrasi dalam konteks pemilihan Kepala Desa (Pilkades) dapat dipahami sebagai pengakuan keanekaragaman serta sikap politik partisipatif dari masyarakat dalam bingkai demokratisasi pada tingkat desa. Tidak ada alasan untuk mendiskriminasikan pilkades karena desa merupakan bagian struktur pemerintahan yang diakui dalam hukum positif. Sehingga, seharusnya semuanya sama dimata hukum tidak ada perbedaan perlakuan antara pilkades dan pilkada.

Pengaturan Syarat Domisili dalam Putusan MK No. 10/PUU-VI/2008

Sebelum membahas implikasi, agaknya perlu melihat terlebih dahulu pengaturan syarat domisili untuk suatu “pemilihan”. Jika menilik dari Putusan MK No. 10/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disingkat dengan Undang-Undang Pemilu), “syarat domisili” justru merupakan syarat yang penting dan perlu dicantumkan sebenarnya karena berkaitan dengan kepentingan calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang hendak mencalonkan diri.

¹⁹ Lihat Soetardjo Kartohadikoesoemo, “La Desa Indonesienne”, *Civilisations*, Vol. 4, No.1, 1954, h. 69-70.

The relationship of one desa group to another is based upon a feeling of love and responsibility between the two. As a result of this attitude, the meaning of social justice has a different implication from that understood in the West. Social justice in the desa comes from the innerself. The type of social justice is based upon a sense of personal responsibility manifesting itself in a feeling of love and regard for in the well-being of another person. Social justice in the West involves the responsibility of one party to fulfill his side of an agreement as against the right of the other party to expect the fulfillment of such an agreement. The inhabitants of the desa consider this to be non-justice, their type of a social justice is the result of free will.

Penghapusan syarat domisili dalam Pasal 12 Undang-Undang Pemilu merupakan upaya penghilangan norma konstitusi dalam undang-undang yakni calon anggota DPD dipilih dari provinsi terkait [vide Pasal 22C ayat (1) UUD 1945]. Adapun Pasal 22C ayat (1) UUD 1945 mengatur bahwa Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum dan secara semantic frasa “dipilih” dari setiap provinsi mengandung arti bahwa calon anggota DPD yang akan mewakili suatu provinsi dipilih dari orang-orang yang berdomisili di provinsi yang bersangkutan.²⁰ Sementara itu, Pasal 12 Undang-Undang Pemilu hanya mensyaratkan syarat “*c. bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia*” saja.²¹ Dengan demikian, terutama, jika mengacu pada persyaratan huruf c, maka siapapun warga Negara Indonesia yang berdomisili di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dapat memilih untuk mencalonkan diri sebagai calon anggota DPD di provinsi manapun di Indonesia. Akhirnya, pada tanggal 25 Juni 2008, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa syarat berdomisili di provinsi yang diwakilinya bagi calon anggota DPD merupakan norma konstitusi yang implisit melekat pada ketentuan Pasal 22C ayat (1) UUD 1945, sehingga seharusnya, norma konstitusi yang bersifat implisit tersebut dicantumkan sebagai norma yang secara eksplisit dirumuskan dalam Pasal 12 Undang-Undang Pemilu sebagai syarat bagi calon anggota DPD. Sebagai akibatnya, karena norma Pasal 12 Undang-Undang Pemilu yang tidak memuat secara eksplisit ketentuan

²⁰ Lihat Putusan MK No. 10/PUU-VI/2008 bertanggal 25 Juni 2008.

²¹ Selengkapnya bunyi Pasal 12 Undang-Undang Pemilu :

Persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2):

- a. Warga Negara Indonesia yang telah berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih;
- b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. cakap berbicara, membaca, dan menulis dalam bahasa Indonesia;
- e. berpendidikan paling rendah tamat Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK), atau bentuk lain yang sederajat;
- f. setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;
- g. tidak pernah dijatuhi hukuman pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- h. sehat jasmani dan rohani;
- i. terdaftar sebagai pemilih;
- j. bersedia bekerja penuh waktu;
- k. mengundurkan diri sebagai pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, pengurus pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah, serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri dan yang tidak dapat ditarik kembali;
- l. bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat/pengacara, notaris, pejabat pembuat akta tanah (PPAT), dan tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPD sesuai peraturan perundang-undangan;
- m. bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai pejabat-negara lainnya, pengurus pada badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah, serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara;
- n. dicalonkan hanya di 1 (satu) lembaga perwakilan;
- o. dicalonkan hanya di 1 (satu) daerah pemilihan; dan
- p. mendapat dukungan minimal dari pemilih dari daerah pemilihan yang bersangkutan.

yang demikian, harus dipandang inkonstitusional.²² Hal ini dikarenakan terdapat beberapa pertimbangan salah satunya keberadaan lembaga DPD yang merupakan lembaga perwakilan penyalur keanekaragaman aspirasi daerah dan merupakan upaya menampung prinsip perwakilan daerah, termasuk ditinjau dari segi desain konstitusionalnya dimana desain konstitusional DPD sebagai organ konstitusi adalah sebagai berikut :²³

- 1) DPD merupakan representasi daerah (*territorial representation*) yang membawa dan memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam kerangka kepentingan nasional, sebagai imbalan atas dasar prinsip “*checks and balances*” terhadap DPR yang merupakan representasi politik (*political representation*) dari aspirasi dan kepentingan politik partai-partai politik dalam kerangka kepentingan nasional;
- 2) Keberadaan DPR dan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang seluruh anggotanya menjadi anggota MPR bukanlah berarti bahwa sistem perwakilan Indonesia menganut sistem perwakilan bikameral, melainkan sebagai gambaran tentang sistem perwakilan yang khas Indonesia;
- 3) Meskipun kewenangan konstitusional DPD terbatas, namun dari seluruh kewenangannya di bidang legislasi, anggaran, pengawasan, dan pertimbangan sebagaimana diatur dalam Pasal 22D UUD 1945, kesemuanya terkait dan berorientasi kepada kepentingan daerah yang harus diperjuangkan secara nasional berdasarkan postulat keseimbangan antara kepentingan nasional dan kepentingan daerah;
- 4) Bahwa sebagai representasi daerah dari setiap provinsi, anggota DPD dipilih melalui Pemilu dari setiap provinsi dengan jumlah yang sama, berdasarkan pencalonan secara perseorangan, bukan melalui Partai, sebagai peserta Pemilu;

Putusan MK No. 10/PUU-VI/2008 ini tentunya apabila ditinjau dari segi substansi yang dibahas, tidak sejalan dengan Putusan MK No. 128/PUU-XII/2015, meskipun sama-sama membahas mengenai syarat domisili. Namun, hal ini tentu saja dapat dimengerti sebab, *ratio decidendi* sebagai faktor yang melatarbelakangi suatu putusan, antara kedua putusan tersebut berbeda satu dengan yang lainnya. Pada Putusan MK No. 10/PUU-VI/2008, terlihat bahwa syarat domisili untuk DPD adalah penting karena hal tersebut sebenarnya merupakan amanat konstitusi

²² Lihat Paragraf [3.23] pada Putusan MK No. 10/PUU-VI/2008 bertanggal 25 Juni 2008.

²³ Lihat Paragraf [3.18.1] pada Putusan MK No. 10/PUU-VI/2008 bertanggal 25 Juni 2008.

yang hilang atau tidak dimunculkan dalam norma undang-undang. Kemudian, rezim pemilihan anggota DPD merupakan rezim pemilihan umum yang terkait dengan pemilihan anggota legislatif dan hal inilah yang membedakan dengan pemilihan kepala daerah dan pemilihan kepala desa yang merupakan rezim pemerintahan daerah (bukan rezim pemilihan umum). Berdasarkan Putusan MK No. 97/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2008 tentang Kekuasaan Kehakiman, Mahkamah memberikan kerangka berpikir sebagai berikut:²⁴

- Pemilihan kepala daerah tidak diatur di dalam Pasal 22E UUD 1945 namun diatur di dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan *"Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis"*.
- Kata "demokratis" lahir karena terdapat dua pendapat yang berbeda mengenai cara pemilihan kepala daerah, yakni pendapat yang menghendaki pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat maupun DPRD dan pendapat yang menghendaki pemilihan kepala daerah tidak dilakukan secara langsung oleh rakyat maupun DPRD. Sementara itu, rumusan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 bertujuan agar sistem pemilihan kepala daerah yang akan diterapkan dapat disesuaikan dengan perkembangan masyarakat dan kondisi di setiap daerah yang bersangkutan. Sehingga, pembentuk undang-undang dapat menghendaki sistem pemilihan kepala daerah yang disesuaikan dengan dinamika perkembangan bangsa, demokrasi yang dikehendaki rakyat dan penghormatan terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat di berbagai daerah yang berbeda-beda, dan hal ini dikategorikan sebagai *opened legal policy* dari pembentuk undang-undang.
- Dengan demikian pemilihan kepala daerah yang diatur dalam Pasal 18 UUD 1945 yang masuk pada rezim pemerintahan daerah adalah tepat. Analoginya adalah, jika pemilihan kepala daerah tersebut dilakukan oleh DPRD, maka berdasarkan kewenangan mengadilinya, akan tidak relevan jika Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi untuk mengadili perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Hal ini dikarenakan karakteristik dari pemilihan kepala daerah tersebut tidak sama dengan karakteristik pemilihan umum yang sudah dikunci dengan Pasal 22E UUD 1945. Demikian juga halnya walaupun pembentuk

²⁴ Lihat Paragraf [3.12.1] sampai dengan paragraph [3.12.6] dalam Putusan MK No. 97/PUU-XI/2013 bertanggal 19 Mei 2014.

undang-undang menentukan bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat, tidak serta merta penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah harus dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Logika demikian semakin memperoleh alasan yang kuat ketika pemilihan kepala desa yang dilakukan secara langsung oleh rakyat tidak serta merta dimaknai sebagai pemilihan umum yang penyelesaian atas perselisihan hasilnya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.

- Ditinjau dari aspek *original intent*, makna teks, sistematika pengaturan dalam UUD 1945 dan perkembangan putusan Mahkamah dalam rangka membangun sistem yang konsisten sesuai dengan UUD 1945, pemilihan umum menurut Pasal 22E UUD 1945 harus dimaknai secara limitatif, yakni pemilihan umum yang diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden serta DPRD dan dilaksanakan setiap lima tahun sekali (berada dalam satu tarikan nafas).
- Dengan demikian, jika memasukkan pemilihan kepala daerah menjadi bagian dari pemilihan umum, sehingga menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikan perselisihan hasilnya, bukan saja tidak sesuai dengan makna *original intent*, dari pemilihan umum sebagaimana telah diuraikan diatas, namun juga akan menjadikan pemilu tidak saja setiap lima tahun sekali, tetapi berkali-kali, karena pemilihan kepala daerah sangat banyak dilakukan dalam setiap lima tahun dengan waktu yang berbeda-beda.
- Dengan demikian, menurut Mahkamah, penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk Mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dengan memperluas makna pemilihan umum yang diatur Pasal 22E UUD 1945 adalah inkonstitusional.

Implikasi

Terhadap Putusan MK No. 128/PUU-XII/2015, terdapat beberapa implikasi atau hubungan atau simpul keterlibatan yang muncul yakni :

1. Pemilihan Kepala Desa merupakan rezim pemerintahan Daerah

Berdasarkan Putusan MK No. 97/PUU-XI/2013, tampak jelas, bahwa Mahkamah Konstitusi telah membedakan rezim pemilihan umum dan rezim pemerintahan daerah. Ditegaskan lebih lanjut oleh Mahkamah Konstitusi, bahwa rezim pemilihan umum dimaknai secara limitatif hanya untuk memilih

anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden serta DPRD dan dilaksanakan setiap lima tahun sekali. Sementara, pemilihan kepala daerah tidak termasuk dalam rezim pemilihan umum melainkan pemerintahan daerah, dikarenakan berdasarkan aspek *original intent* dan makna teks, rumusan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 lahir untuk mengatur pemilihan kepala daerah dan bukan dijadikan satu dalam rumusan Pasal 22E UUD 1945. Selain itu, hal ini juga ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 128/PUU-XIII/2015 dalam pendapat Mahkamah-nya yakni :

- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (7) dan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, yaitu memberikan pengakuan dan penghormatan atas desa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, memberikan kejelasan status dan kepastian hukum bagi desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia, melestarikan dan memajukan adat, tradisi, serta budaya masyarakat desa, membentuk pemerintahan desa yang professional, efisien dan efektif, terbuka serta bertanggung jawab, memajukan perekonomian masyarakat desa dan mengatasi kesenjangan pembangunan nasional, serta memperkuat masyarakat desa sebagai subjek pembangunan.
- Makna desa sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa adalah masyarakat desa yang terstruktur dalam konteks rezim hukum pemerintahan daerah. Artinya, sebagai rezim hukum pemerintahan daerah, pelaksanaan pemilihan kepala desa dan pengangkatan perangkat desa dilakukan secara langsung oleh masyarakat desa. Pemilihan kepala desa secara langsung oleh masyarakat desa dan pengangkatan perangkat desa tanpa mensyaratkan harus berdomisili di desa setempat telah bersesuaian dengan semangat Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan "*setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya*".
- Menurut Mahkamah, status desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ini justru kembali dipertegas sebagai bagian tak terpisahkan dari struktur organisasi pemerintahan daerah dan peraturan

desa ditegaskan sebagai bagian dari pengertian peraturan perundang-undangan dalam arti peraturan yang melaksanakan fungsi pemerintahan, sehingga desa menjadi kepanjangan tangan terbawah dari fungsi-fungsi pemerintahan Negara secara resmi.

- Sehingga, sudah semestinya pemilihan “kepala desa dan perangkat desa” tidak perlu dibatasi dengan mensyaratkan bahwa calon kepala desa atau calon perangkat desa harus “terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran”. Hal tersebut sejalan dengan rezim Pemerintahan Daerah dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang tidak memberikan batasan dan syarat terkait dengan domisili atau terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di daerah setempat.
 - Komunitas desa terbentuk oleh dan untuk kepentingan masyarakat desa yang pada waktunya bersepakat membentuk semacam organ-organ pemerintahan desa yang tersendiri. Hal inilah yang disebut dengan pemerintahan desa. Dari perspektif Negara, pemerintahan desa merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pemerintahan NKRI secara keseluruhan. Hal ini terlihat dari nomenklatur yang digunakan adalah pemerintahan desa, peraturan desa, badan perwakilan desa dan sebagainya yang merujuk kepada logika pemerintahan Negara Republik Indonesia secara umum. Dengan demikian, satuan pemerintahan desa merupakan unit terbawah dari struktur organisasi pemerintahan daerah.
2. Adanya anggapan dari Pihak yang Kontra dengan Putusan MK bahwa hal tersebut tidak sesuai dengan adanya representasi diluar desa yang tidak mewakili desa tersebut.

Terdapat anggapan bahwa hak warga desa untuk mendapatkan pemimpin yang mengenal warga dan wilayahnya telah dikorbankan demi hak individual calon kepala desa dan perangkat desa.²⁵ Sebagai komunitas yang diberi hak untuk berpemerintahan, logika kepemimpinan desa tidak seharusnya disamakan dengan logika pemerintahan kepala desa ataupun nasional. Selain itu, kekhawatiran akan munculnya potensi eksploitasi sumber daya desa demi kepentingan pribadi elit desa jika posisi kepala dan perangkat desa

²⁵ Indro Laksono, “Domisili Kandidat Kepala dan Perangkat Desa”, http://kedesa.id/id_ID/forums/topic/domisili-kandidat-kepala-dan-perangkat-desa/ diunduh pada tanggal 25 Juli 2017.

diisi jabatannya oleh orang-orang yang tidak berasal dari domisili setempat. Perlu dipertimbangkan lebih lanjut, potensi baik dan potensi buruk yang akan muncul dan perlu diidentifikasi jika seorang kepala desa merupakan orang yang tidak berasal dari desa tersebut.

3. Terbukanya kesempatan bagi calon kepala desa yang berasal dari luar domisili setempat justru membuka peluang bagi sumber daya manusia yang bermutu tinggi untuk memajukan desa.²⁶ Putusan yang menghapus persyaratan setahun berdomisili bisa ditafsirkan sejalan dengan memberi kesempatan atas hak politik melalui ajang Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) secara analogis dengan tidak memberikan batasan dan syarat domisili kepada perantau, untuk kembali berbakti di desa atau memberi kesempatan dan membuka peluang seluas luasnya bagi penduduk di luar desa yang ingin memajukan desa.²⁷ Tidak ada salahnya juga ketika pendaftar sudah atau pernah mempunyai ikatan emosional dengan desa yang melaksanakan hajatan pemilihan kepala desa atau pengisian perangkat desa yang belum ada ikatan sebelumnya, dengan kesadaran pemahaman etika dan kultur adat istiadat desa yang nantinya akan dipimpinnya, tanpa melupakan asas legitimasi kepala desa berdasar keabsahan, kepercayaan dan hak berkuasa, dengan dukungan faktor domisili calon kepala desa sebagai aspek pengubah hukum (proses, perbuatan, atau keadaan yang mengubah hukum). Semangat yang harusnya didapat adalah, kepala desa yang berasal dari manapun, harus mengakar dekat dengan masyarakat desa, sekaligus melindungi, mengayomi dan melayani warga masyarakat desa. Kepala desa hadir sebagai pemimpin lokal dengan gaya kepemimpinan yang sesuai karakter budaya setempat. Bukan memerintah dan dapat mengatur saja. Sebagai perwujudan bukti norma sosial dan budaya serta norma yuridis, telah bercampur menjadi satu di mana warga desa yang mengalami migrasi atau rantau maupun warga yang bukan berasal dari luar desa, bercampur dengan norma yuridis pelaksanaan pilkades dan masyarakat desa setempat melalui Badan Permusyawaratan Desa (BPD), serta berhak tahu isi kampanye dan visi misi calon kepala desa yang akan menggerakkan aset dan desa.
4. Penyesuaian peraturan teknis dibawah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang berkaitan dengan syarat domisili.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Yoppie GA Sanery, "Penafsiran Dua Arah Calon Kepala Desa", <http://berau.prokal.co/read/news/48295-penafsiran-dua-arrah-calon-kepala-desa.html> diunduh pada tanggal 20 Agustus 2017.

KESIMPULAN

Desa sebagai unsur terkecil dari suatu pemerintahan daerah memiliki peran penting untuk mensukseskan pembangunan nasional. Karena itulah, dibutuhkan regulasi yang khusus atau mengatur tersendiri mengenai Desa, yakni Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Desa). Keberadaan desa tetap tidak dapat dilepaskan dari pengaturan pemerintah pusat. Hal ini artinya sebagai entitas politik otonom dan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki regulasi sendiri dalam mengelola kehidupan desa, tetap perlu tunduk dan patuh pada Undang-Undang Desa.

Regulasi yang ada, ada kalanya dirasa, melanggar hak warga desa itu sendiri. Salah satunya yakni, ketentuan Pasal 33 huruf g Undang-Undang Desa yang menyatakan “calon kepala desa wajib memenuhi persyaratan : terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran”. Ketentuan tersebut dianggap memangkas hak banyak penduduk yang ingin berkarya menjadi kepala desa namun belum sampai satu tahun domisilinya. Namun, akhirnya pada tanggal 23 Agustus 2016, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa ketentuan tersebut bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Adanya Putusan MK tersebut, di satu sisi memang diapresiasi karena memberikan kesempatan bagi calon kepala desa lain yang ingin berkontribusi kepada desanya namun belum memiliki “ikatan lahir” yang kuat dengan desa, namun, di satu sisi, rasa kekhawatiran akan adanya hal-hal yang tidak sesuai jika tidak dipegang oleh “orang yang berasal dari desanya tersebut” pun muncul. Lantas, apa implikasi yang dapat ditimbulkan dari konstitusionalitas pengaturan syarat domisili selama satu tahun bagi calon kepala desa. Setelah dilakukan pembahasan, dan penelusuran dengan mengaitkan juga Putusan MK No. 10/PUU-VI/2008 dan Putusan MK 97/PUU-XI/2013, terdapat beberapa implikasi atau simpul keterlibatan yang muncul yakni :

1. Pemilihan Kepala Desa merupakan rezim pemerintahan Daerah dan bukan rezim pemilihan umum.
2. Adanya anggapan dan kekhawatiran, bahwa kepala desa yang terpilih dan bukan dari domisili tempat dia terpilih akan memberikan potensi buruk seperti penyalahgunaan wewenang demi kepentingan elit desa dan eksploitasi desa untuk kepentingan pribadi.

3. Terbukanya kesempatan bagi calon kepala desa yang berasal dari luar domisili setempat justru membuka peluang bagi sumber daya manusia yang bermutu tinggi untuk memajukan desa.
4. Penyesuaian peraturan teknis dibawah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang berkaitan dengan syarat domisili

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Bintarto, 1983, *Interaksi Desa-Kota Dan Permasalahannya*, Yogyakarta : Gmalia Indonesia.
- Budiman Sudjatmiko, 2015, "Desa Hebat, Indonesia Hebat", dalam Alex, *Desa Kuat, Indonesia Hebat*, Cetakan Pertama, Yogyakarta : Pustaka Yustisia.
- Gunawan Sumodiningrat dan Ari Wulandari, 2016, *Membangun Indonesia Dari Desa : Pemberdayaan Desa sebagai Kunci Kesuksesan Pembangunan Ekonomi Untuk Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat*, Yogyakarta : Media Pressindo.
- HAW. Widjaja, 2004, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat Dan Utuh*, Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- Moh. Amin Dj. Naraibo, 2005, "Pembaruan Pemerintahan Desa Persiapan Bulili" dalam Bernadus Steny, *Dari Desa Tentang Desa*, Cetakan I, Palu : Bantaya (Palu) dan Yayasan kemala (Jakarta).
- Muhammad Zin dan Ahmad Tarmiji Alkhudri, 2016, *Sosiologi Pedesaan : Teoretisasi dan Perkembangan Kajian Pedesaan di Indonesia*, Jakarta : Rajawali Press.
- Sutoro Eko, dkk, 2014, *Desa Membangun Indonesia*, Yogyakarta : Forum Pengembangan Pembaharuan Desa.

Jurnal

- Moeljarto Tjokrowinoto, 2013, "Peranan Kebudayaan Politik dan Kebudayaan Administrasi di dalam Pembangunan Masyarakat Desa", dalam Buletin Balai Pembinaan Administrasi, Universitas Gadjah Mada, No.3/1977, dalam Rohmat, "Political Will Pemilih Figur Kepemilikan Calon Kepala Desa", *Millah*, Volume XII, Nomor 2, Februari.

Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1954, "La Desa Indonesienne", *Civilisations*, Volume 4, Nomor 1.

Peraturan Perundang-Undangan

Republik Indonesia, *Undang Undang tentang Desa*, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495.

Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Pemilihan Kepala Desa*, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2092.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 10/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertanggal 25 Juni 2008.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 97/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2008 tentang Kekuasaan Kehakiman bertanggal 19 Mei 2014.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 128/PUU-XII/2015 tentang Pengujian Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa bertanggal 23 Agustus 2016.

Internet

Ayip Muflich, "Desa, Ujung Tombak Pembangunan Nasional", <http://www.kemendagri.go.id/article/2011/09/21/desa-ujung-tombak-pembangunan-nasional>, diunduh 17 April 2017.

Tim Klinik Hukumonline, "Kedudukan Desa dan Kepala Desa Dalam Ketatanegaraan Indonesia", <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt52f6ce3253a76/kedudukan-desa-dan-kepala-desa-dalam-ketatanegaraan-indonesia>, diunduh 1 Mei 2017.

Indro Laksono, “Domisili Kandidat Kepala dan Perangkat Desa”, http://kedesa.id/id_ID/forums/topic/domisili-kandidat-kepala-dan-perangkat-desa/ diunduh pada tanggal 25 Juli 2017.

Yoppie GA Sanery, “Penafsiran Dua Arah Calon Kepala Desa”, <http://berau.prokal.co/read/news/48295-penafsiran-dua-arrah-calon-kepala-desa.html> diunduh pada tanggal 20 Agustus 2017.